

La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica en el artículo 3 del acta de la sesión 5767-2017, celebrada el 19 de abril del 2017,

considerando que:

- A. La Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico de la Asamblea Legislativa, mediante oficio AL-CPSN-OFI-0250-2017, del 27 de marzo del 2017, somete a consulta del Banco Central de Costa Rica el texto sustitutivo del proyecto de ley Reforma de los artículos 15, 15 bis, 16, 81 y adición del artículo 15 ter y 16 bis de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, ley 7786, de 30 de abril de 1998, expediente 19.951.
- B. El informe presentado por la Asesoría Jurídica en criterio DAJ-CJ-0019-2017, del 18 de abril de 2017, concluye sobre el proyecto que:

- I) El texto del proyecto de ley 19951, propone una serie de reformas y adiciones a la Ley 7786, *Ley Sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado, Actividades Conexas Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo del 30 de abril de 1998 y sus reformas*. Con estas reformas se pretende implementar medidas para fortalecer la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, en pos de cumplir con las recomendaciones realizadas a Costa Rica por parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), ente regional encargado de la evaluación de países del área.
- II) La Junta Directiva del Banco Central mediante el artículo 7 del acta de la sesión 5758-2017 del 22 de febrero de 2017, se había pronunciado sobre el texto de este proyecto, aprobado por la Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico (en adelante versión del 19 de enero del 2017), indicando que emitía dictamen negativo sobre el texto consultado, debido a que existían una serie de deficiencias en su contenido, algunas de las cuales impactaban directamente objetivos y funciones del Banco Central.

No obstante lo anterior, la Junta Directiva manifestó su completo apoyo a las reformas legales conducentes a combatir la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo, en virtud de lo cual, considerando la relevancia que para nuestro país tiene esta iniciativa así como las posibles consecuencias negativas de una eventual inclusión del país en las listas de naciones no cooperantes en esta materia, sugirió una serie de propuestas de modificación al texto que subsanarían las deficiencias que sustentaban el dictamen negativo del Banco Central. El texto sustitutivo (en adelante versión del 21 de marzo de 2017), contiene algunas de las modificaciones planteadas por el Banco, pero no su totalidad.

- III) Al respecto, la División Económica indicó que en la versión del 19 de enero del 2017, tiene cinco deficiencias en el contenido de la iniciativa, las cuales fueron reflejadas en el acuerdo de Junta Directiva que dictaminó de forma negativa el proyecto de ley. En ese sentido, la División Económica evaluó si la versión del 21 de marzo del 2017 subsanaba esas deficiencias (subrayadas); con los siguientes resultados:
- a) *Ausencia de una definición de “operador de tarjeta de crédito” y de claridad acerca de si la extensión de la cobertura de supervisión financiera por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y de control monetario del Banco Central es sólo para el “operador” o también para el “emisor”.*

b) Prevalecen problemas en la legislación que limitan la supervisión sobre empresas de tarjetas que pertenecen a grupos financieros.

El literal f) del artículo 15 de la versión del 21 de marzo último señala que:

- *Los emisores y operadores de tarjetas de crédito estarán sujetos a la Ley 7786.*
- *Las definiciones y parámetros de las actividades permitidas a los emisores y operadores de tarjetas de crédito serán determinadas reglamentariamente por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), ante propuesta de la SUGEF.*
- *Los emisores y operadores de tarjetas de crédito no pueden realizar intermediación financiera, por lo que no pueden captar recursos del público mediante cualquier medio físico, telemático, digital o de cualquier otra forma que implique el traslado de recursos con valor económico.*

En caso de que se identifiquen labores de intermediación financiera sin contar con la debida autorización, se aplicará lo dispuesto en los artículos 120, 156 y 157 de la “Ley Orgánica del Banco Central” (Ley 7558).

- *La SUGEF tiene potestad de requerir, para efectos de fiscalización de lo dispuesto en ese literal, información a cualquier persona física o jurídica, siendo que esa información está protegida por el deber de confidencialidad establecido en el artículo 132 de la Ley 7558.*

La DEC considera que estos cambios constituyen un avance en la atención de las deficiencias anotadas. Particularmente, el texto sustitutivo extiende la supervisión en materia de lo establecido en la Ley 7786 a todos los emisores y operadores de tarjetas de crédito y no únicamente a aquellos fuera de un grupo financiero, como estipulaba el texto anterior.

Así mismo, aclara que la definición de las actividades de emisores y operadores de tarjetas de crédito será reglamentada por el CONASSIF, y que, estos entes no pueden realizar actividades de intermediación financiera, por lo que no les aplicaría lo establecido en el artículo 117 de la Ley 7558.

Cabe rescatar que, si bien la versión del 21 de marzo le confiere a SUGEF la potestad para fiscalizar a operadores y emisores de tarjetas de crédito en materia de lo dispuesto en la “Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo” (Ley 7786), no comprende fiscalización en el ámbito financiero. Al respecto debe señalarse lo siguiente:

- *La legislación vigente permite una supervisión limitada de entidades que no realizan intermediación financiera pero que pertenecen a un grupo financiero (por ejemplo CREDOMATIC) y deja por fuera a otras entidades de índole similar que no forman parte de un grupo financiero. Lo anterior fragmenta el mercado financiero (arbitraje regulatorio).*
- *Se entiende que el objetivo del proyecto de ley en estudio es atender las recomendaciones realizadas por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), del cual Costa Rica es miembro activo, y por tanto extender la supervisión financiera por parte de SUGEF a esos entes escapa del objetivo de esta iniciativa. No obstante, se considera relevante rescatar esta limitación así como la necesidad de mejorar la supervisión consolidada.*

- c) **Si bien somete a supervisión de la SUGEF a “prestamistas de dinero que no formen parte de un grupo financiero o entidad bancaria”, su alcance está acotado a la prevención de la legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.**

El literal g del artículo 15 bis de la versión del 21 de marzo señala que:

- *Las personas físicas y jurídicas que otorguen cualquier tipo de facilidad crediticia deben estar sujetas a lo estipulado en la ley 7786.*
- *Quienes otorguen cualquier tipo de facilidad crediticia no pueden realizar intermediación financiera, por lo que tienen impedido captar recursos del público mediante cualquier medio físico, telemático, digital o de cualquier otra forma que implique el traslado de recursos con valor económico. En caso de que se identifique la realización de intermediación financiera sin contar con la debida autorización, se aplicará lo dispuesto en los artículos 120, 156 y 157 de la Ley 7558.*
- *La SUGEF tiene potestad de requerir, para efectos de fiscalización de lo dispuesto en el inciso, información a cualquier persona física o jurídica, estando esta información protegida por el deber de confidencialidad establecido en el artículo 132 de la Ley 7558.*

Por tanto, con el cambio introducido se prohíbe a estos prestamistas realizar intermediación financiera (aún con los instrumentos que surgieren producto de la innovación tecnológica). Debe indicarse que al igual que los operadores y emisores de tarjetas de crédito que no formen parte de un grupo financiero, el alcance de la supervisión por parte de SUGEF presentaría igual limitante señalada en el literal previo (ámbito de supervisión según lo dispuesto en la Ley 7786).

- d) **No se estima conveniente establecer por ley la existencia de una unidad administrativa especializada en las tareas de supervisión que encomienda la Ley 7786, en el tanto una vez asignadas las funciones al ente supervisor, debería ser el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero el encargado de organizar su cumplimiento.**

Con la modificación al Transitorio I, incluida en el texto sustitutivo se subsana la deficiencia planteada, en el tanto indica que:

“Transitorio I

En un plazo máximo de doce meses, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, conforme a lo establecido en el inciso j) del artículo 171 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley 7732, deberá aprobar o modificar las normas generales de organización de la Superintendencia General de Entidades Financieras que se estimen pertinentes, para que ese órgano de desconcentración máxima lleve a cabo la supervisión y sanción, bajo un enfoque basado en el riesgo, respecto de la materia de prevención de la legitimación de capitales, el financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva sobre las personas físicas y jurídicas que desempeñen dichas actividades. Para ello el Banco Central de Costa Rica otorgará los recursos tecnológicos, humanos y financieros, necesarios y razonables para el cumplimiento de las obligaciones de la Superintendencia citadas en este transitorio”.

e) **La aprobación de esta iniciativa tiene un efecto incremental sobre el costo de la supervisión y, por ende, sobre el déficit del Banco Central.**

La versión del 21 de marzo parte de que el Banco Central otorga los recursos necesarios y razonables para el cumplimiento de las obligaciones de la SUGEF en esta materia y mantiene la distribución de los gastos efectivos de supervisión entre Banco Central y entes supervisados establecida en los artículos 174 y 175 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley 7732¹.

Por tanto se mantiene la deficiencia señalada por esta División en el oficio DEC-AAE-0014-2017. En particular debe indicarse que:

- *Aun cuando el artículo 15 bis propuesto indica que aquellos sujetos a la supervisión por parte de SUGEF deberán contribuir con el financiamiento de los gastos efectivos de esa superintendencia, según lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 7732, la extensión del ámbito de supervisión por parte de la SUGEF (según el alcance dado en la Ley 7786) significará un aumento en los gastos en supervisión atendidos por el Banco Central y, ceteris paribus, un deterioro en su resultado financiero.*
- *Las acciones del Banco Central giran en torno a la consecución de los objetivos prioritarios asignados en el artículo 2 de su Ley Orgánica, de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y garantizar su conversión a otras monedas. En esa medida, al ser el déficit financiero una fuente estructural de inyección de liquidez, incrementos en éste atentan contra la consecución de esos objetivos.*

En ese sentido la División Económica considera que en esta materia no hubo avances en relación con el texto visto por la Junta Directiva del Banco Central en la sesión 5758-2017 del 22 de febrero de 2017. La posición del Directorio externada en esa ocasión, es que la totalidad de los gastos efectivos en que incurra la Superintendencia en el cumplimiento de las funciones encomendadas al amparo de esta iniciativa, debe recaer en los sujetos sobre los cuales aplica, encomendando al CONASSIF definir los detalles operativos del cálculo y cobro de estos gastos.

Tal como están redactados el artículo 15 bis y el transitorio I, el Banco Central deberá financiar el desarrollo tecnológico (estimación preliminar de EUA\$2 millones) y aproximadamente ₡1.500 millones anuales asociados a la operativa (espacio físico, personal y otros costos operativos). Por su magnitud y la complejidad creciente de la materia supervisada, el efecto sobre el déficit será directo y creciente; además con ello se limitan los controles presupuestarios que pueda aplicar el Banco Central.

Debe recordarse que existe una relación entre las pérdidas y la inflación, por lo cual han sido adoptadas medidas tendientes a mejorar las finanzas del Banco Central, entre otras, capitalizaciones por parte del Ministerio de Hacienda y esfuerzos a lo interno del Banco Central (incluidos los órganos de desconcentración máxima) para mejorar la gestión administrativa y de la cartera de sus activos y pasivos.

La División Económica considera que el Banco Central debe apoyar reformas legales conducentes a combatir la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo; no obstante, la iniciativa tal como está planteada limita la consecución de los objetivos prioritarios asignados al Banco Central y hace caso omiso a lo indicado en esta materia por

¹ El artículo 174 dispone que el Banco Central financia el 80% de los gastos de supervisión efectivamente incurridos, en tanto que el artículo 175 dispone el monto máximo de aporte de cada ente fiscalizado.

su Junta Directiva, en el artículo 7 del acta de la sesión 5758-2017 del 22 de febrero de 2017, por lo cual sugiere emitir criterio negativo al proyecto de ley.”

- IV. Desde el punto de vista jurídico, la propuesta normativa mantiene la distribución de los gastos efectivos de supervisión en esa materia específica, entre el Banco Central de Costa Rica y los supervisados, de conformidad con las reglas de los artículos 174 y 175 de la *Ley Reguladora del Mercado de Valores*. Por ende, responsabiliza en gran medida al Banco de dar sostén económico al nuevo ámbito de acción que se encomienda a la Superintendencia General de Entidades Financieras. En ese sentido, el eventual aumento en el gasto de la institución podría comprometer en un futuro, la consecución del objetivo prioritario de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional asignados al Banco Central en el artículo 2 de su Ley Orgánica.
- V. Adicionalmente, puede existir una vulneración al principio de igualdad en el tratamiento impositivo de los obligados, al imponerle a éstos sufragar los costos de la totalidad de los servicios de supervisión general que tiene la SUGEF, a pesar de que los obligados que interesan únicamente son objeto de la supervisión en materia de prevención de la legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
- VI. El Banco Central de Costa Rica realizó las gestiones pertinentes, en el sentido de aportar, dentro del plazo de consulta estipulado por la Asamblea Legislativa, las recomendaciones de cambio al proyecto de ley 19.951, con el fin de que fueran considerados. Sin embargo, al conocer y analizar el texto sustitutivo del citado proyecto de ley, por mayoría, está de acuerdo con el análisis sobre dicho proyecto de ley presentado en esta oportunidad por la Asesoría Jurídica, mediante oficio DAJ-CJ-0019-2017, del 18 de abril de 2017.

dispuso, por mayoría y en firme:

1. Emitir dictamen negativo sobre el proyecto de ley *Reforma de los artículos 15, 15 bis, 16, 81 y adición del artículo 15 ter y 16 bis de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, ley 7786, de 30 de abril de 1998*, expediente 19.951.
2. La Junta Directiva reitera su completo apoyo a las reformas legales conducentes a combatir la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo, en virtud de lo cual, considerando la relevancia que para Costa Rica tiene esta iniciativa, así como las posibles consecuencias negativas de una eventual inclusión del país en las listas de naciones no cooperantes en esta materia, se permite respetuosamente remitir el informe rendido por la Asesoría Jurídica, en su oficio DAJ-CJ-0019-2017, del 18 de abril de 2017, a fin de que sean consideradas por la Asamblea Legislativa las observaciones legales y técnicas señaladas por las dependencias del Banco Central.

Atentamente,

 Documento suscrito mediante firma digital.

Jorge Monge Bonilla
Secretario General